

**JURNAL**

**PERTANGGUNGJAWABAN PELAKU USAHA TERHADAP KONSUMEN**  
**PANGAN JAJANAN ANAK DI LUAR LINGKUNGAN SEKOLAH DASAR DI**  
**KABUPATEN SLEMAN**



**Diajukanoleh:**

**GABRIELA CLARA BAKARY**

**NPM : 100510329**

**Program Study : IlmuHukum**

**Program Kekhususan : HukumEkonomiBisnis**

**UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA**  
**FAKULTAS HUKUM**

**2015**

**JURNAL**  
**PERTANGGUNGJAWABAN PELAKU USAHA TERHADAP KONSUMEN**  
**PANGAN JAJANAN ANAK DI LUAR LINGKUNGAN SEKOLAH DASAR DI**  
**KABUPATEN SLEMAN**



**Diajukanoleh:**

**GABRIELA CLARA BAKARY**

**NPM** : 100510329  
**Program Study** : IlmuHukum  
**Program Kekhususan** : HukumEkonomiBisnis

**Telah Disetujui,**

**DosenPembimbing,**

**Tanggal : 29 Juli 2015**

**J. Widjiantoro, SH., MH**

**TandaTangan: .....**

**Mengesahkan**

**DekanFakultasHukum**



**UniversitasAtma Jaya Yogyakarta**

**Fx. EndroSusilo, SH.,LL.M.**

**PERTANGGUNGJAWABAN PELAKU USAHA TERHADAP  
KONSUMEN PANGAN JAJANAN ANAK DI LUAR LINGKUNGAN  
SEKOLAH DASAR DI KABUPATEN SLEMAN**

**Gabriela Clara Bakary, J. Widjiantoro, SH., MH**

**Ilmu Hukum**

**Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta**

***ABSTRACT***

The title of this essay is accountability of businesses to consumers for food snacks school children outside the neighborhood elementary school in sleman regency. legal issues in this thesis is the seller of the school snacks that do not meet food safety requirement set out in the legislation, so that the school snacks food unsafe for public consumption, especially children. The legal writing methods using empirical law that is the kind of writing that is done directly underlying the fact that happened on the field that focuses on businesses that sell food snacks school children. In practice, businesses do not use the content of harmful substances in the snacks they sell, but the material used exceeds the threshold should be. In addition, businesses and their surroundings, so that the hawker food is so polluted. Based on the study, businesses are less responsible in fulfilling its obligations as entrepreneurs.

*Keyword: Accountability, Businessmen, Consumer*

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pangan merupakan salah satu kebutuhan primer dari manusia selain sandang dan papan. Pangan memegang peranan penting dalam kehidupan manusia, oleh karena itu dibutuhkan suatu jaminan bahwa pangan yang dikonsumsi sehari-hari oleh manusia memiliki tingkat keamanan yang tinggi, sehingga manusia dapat bebas dari serangan penyakit atau bahaya yang berasal dari makanan.

Berbicara masalah pangan yang aman, bermutu dan bergizi seimbang tidak terlepas dari faktor keamanan pangan. Masalah keamanan pangan memang menjadi isu strategis saat ini. Keamanan pangan merupakan sebuah isu yang harus diperhatikan secara seksama untuk menjaga tingkat kesehatan dari masyarakat.

Keamanan dari pangan jajanan anak sekolah masih sangat rendah. Masalah keamanan pangan jajanan disekitar sekolah antara lain ditemukannya produk makanan olahan yang tercemar bahan berbahaya (mikro biologis dan kimia), dan pangan siap saji yang belum memenuhi syarat *higiene* dan sanitasi, juga sumbangan pangan yang tidak memenuhi persyaratan kesehatan.

Berdasarkan razia yang sering dilakukan BPOM, diketahui pada tahun 2010 jajanan pangan menyumbang kasus keracunan sebesar 13,5%, selain itu berdasarkan pengawasan yang dilakukan BPOM pada tahun 2008-2011 menunjukkan bahwa sekitar 40-44% jajanan anak sekolah tidak memenuhi syarat seperti cilok, sosis, bakso tusuk dan gorengan. Ada beberapa potensi masalah dari pangan jajanan anak sekolah, yaitu:<sup>1</sup>

1. Mengandung pemanis buatan secara berlebihan

---

<sup>1</sup> <http://www.solopos.com/2011/04/20/135-persen-jajanan-anak-sumbang-kasus-keracunan-94112>

2. Mengandung bahan pewarna yang seharusnya tidak digunakan untuk makanan, seperti *rhodamin B* (untuk warna merah) dan *methanil yellow* (untuk warna kuning)
3. Mengandung bahan makanan berbahaya seperti boraks atau formalin
4. Buruknya *higiene* (tidak mencuci tangan sebelum mempersiapkan makanan) dan sanitasi (tidak tersedianya air bersih) sehingga bisa memicu terjadinya cemaran mikroba dan zat kimia

Penggolongan bahan tambahan pangan diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor : 722/MENKES/PER/IX/88 tentang Bahan Tambahan Makanan yaitu:<sup>2</sup>

1. Antioksidan (Antioxidant);
2. Antikempal (Anticaking Agent);
3. Pengatur kesamaan (Acidity) Regulator;
4. Pemanis Buatan (Artificial Sweetener);
5. Pemutih dan Pematang Tepung (Flour Treatment Agent);
6. Pengemulsi, Pemantap, Pengenal (Emulsifier, Stabilizer, Thickener); pengawet (Preservative);
7. Pengeras (Firming Agent);
8. Pewarna (Colour);
9. Penyedap Rasa dan Aroma, Penguat Rasa (Flavour, Flavour Enhancer);
10. Sekuestran (Sequestrant).

Penggolongan bahan tambahan pangan selain yang telah diatur dalam Permenkes yang telah di uraikan di atas, Badan POM juga menguraikan bahan yang dapat di gunakan sebagai bahan tambahan makanan yaitu Enzim,

---

<sup>2</sup> Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor : 722/MENKES/PER/X/88 tentang Bahan Tambahan Makanan

Penambah gizi dan Humektan. Adapun penjelasan dari bahan-bahan tambahan makanan yang telah diuraikan adalah:<sup>3</sup>

1. Pewarna
2. Pemanis Buatan
3. Pengawet
4. Penyedap Rasa dan Aroma, penguat Rasa
5. Pengemulsi, Pemantap, Pengental
6. Antioksidan
7. Pengatur keasaman
8. Anti Kempal
9. Pemutih dan Pematang Tepung
10. Pengeras
11. Sekuestran

Balai Besar Pengawasan Obat dan Makanan DIY menemukan tujuh jenis makanan yang mengandung boraks dan pewarna kain dari 30 sampel yang diambil di sejumlah lokasi di Sleman. Pengambilan sampel dilakukan di empat sekolah dasar di wilayah kecamatan Sleman dan Mlati. Makanan yang mengandung bahan kimia itu seperti tahu isi, apem jawa, kue moho, cendol dandua jenis makanan mirip nugget. Yang banyak mengandung boraks adalah tahu isi, cendol dan makanan yang mirip nugget, sedangkan kue moho dan apem mengandung bahan pewarna kain, *rhodamin B*. Tahu kuning mengandung *methanil yellow*. Bahan kimia tersebut akan berdampak buruk pada fungsi organ tubuh. Akibat dari bahan berbahaya ini adanya iritasi pada saluran

---

<sup>3</sup> <https://itp08ub.files.wordpress.com/2012/03/5-pengaturan-dan-penggunaan-btp.pdf>

pernafasan, gangguan mata bahkan kanker, juga menyebabkan kanker pada kandungan dan saluran kemih.<sup>4</sup>

Berbagai macam cara dilakukan oleh para pelaku usaha untuk mendapatkan laba usaha yang sebesar-besarnya dengan menggunakan bahan-bahan berbahaya dan mengeluarkan modal usaha yang sedikit dan tidak memperhatikan hak-hak konsumen. Dampak penggunaannya dapat berakibat positif maupun negatif bagi masyarakat jika makanan tersebut dikonsumsi secara terus menerus.

Dari uraian diatas dapat dilihat masih ada kasus-kasus diseluruh Indonesia, salah satunya di kabupaten Sleman, Yogyakarta. Oleh karena itu penulis menyusun skripsi yang berjudul “PERTANGGUNGJAWABAN PELAKU USAHA TERHADAP KONSUMEN PANGAN JAJANAN ANAK DI LUAR LINGKUNGAN SEKOLAH DASAR DI KABUPATEN SLEMAN”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian tersebut, permasalahan pokok yang akan diteliti adalah: “Bagaimana pertanggung jawaban pelaku usaha terhadap kewajibannya sesuai dengan peraturan yang berlaku kepada konsumen pangan jajanan anak di luar lingkungan sekolah dasar?”

## **PEMBAHASAN**

### **A. Tinjauan Umum Tentang Perlindungan Konsumen**

Istilah “hukum konsumen” dan “hukum perlindungan konsumen” sudah sangat sering terdengar. Namun belum jelas benar apa saja yang masuk ke dalam materi keduanya dan apakah kedua cabang hukum itu identik.

---

<sup>4</sup> <http://jogja.solopos.com/baca/2011/07/25/bpom-diy-temukan-7-jenis-jajanan-berbahaya-147881>

Terlepas dari pendapat tersebut, polisi konsumen yang lemah harus dilindungi oleh hukum. Salah satu sifat sekaligus tujuan hukum itu adalah memberikan perlindungan (pengayoman) kepada masyarakat.

M.J Leder menyatakan “*in a sense there is no such creature as ‘consumer law’*”.<sup>5</sup> Sekalipun demikian, secara umum sebenarnya hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen itu seperti yang dinyatakan oleh Lowe, yakni: “... *rules of law which recognize the bargaining weakness of the individual consumer and which ensure that that weakness is not unfairly exploited.*”<sup>6</sup>

Hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen adalah bidang hukum yang sulit dipisahkan dan ditarik batasnya, meskipun ada juga yang berpendapat, hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen yang lebih luas itu. Az. Nasution, misalnya, berpendapat dari hukum konsumen yang memuat asas-asas atau kaidah-kaidah bersifat mengatur, dan juga mengandung sifat yang melindungi kepentingan konsumen.

Secara umum, sejarah gerakan perlindungan konsumen dapat dibagi dalam empat tahap:

a. Tahap I (1881-1914)

Kurun waktu inititik awal munculnya kesadaran masyarakat untuk melakukan gerakan perlindungan konsumen. Pemicunya, *hysteria massal* akibat novel karya Upton Sinclair berjudul *The Jungle*, yang menggambarkan cara kerja pabrik pengolahan daging di Amerika Serikat.

---

<sup>5</sup> Shidarta, 2006, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, PT Grasindo, Jakarta, hal. 11

<sup>6</sup> *Ibid.*



b. Tahap II (1920-1940)

Pada kurun waktu ini muncul pula buku yang berjudul *Your Money'S Work* karya Chase dan Schlink. Karya ini mampu menggugah konsumen atas hak-hak mereka dalam jual-beli. Pada kurun waktu ini muncul slogan: fairdeal, best buy.

c. Tahap III (1950-1960)

Pada dekade 1959-an muncul keinginan untuk mempersatukan gerakan perlindungan konsumen dalam lingkungan internasional. Dengan diprakarsai oleh wakil-wakil gerakan konsumen dari Amerika Serikat, Inggris, Belanda, Australia, dan Belgia pada 1 April 1960 berdirilah *Internasional Organization of Consumer Union* (IOCU). Semua organisasi ini berpusat di Den Haag, Belanda, lalu pindah ke London, Inggris, pada tahun 1993. Dua tahun kemudian IOCU mengubah namanya menjadi Consumer International (CI).

d. Tahap IV (Pasca-1965)

Pasca 1965 sebagai masa pemantapan gerakan perlindungan konsumen, baik ditingkat regional maupun Internasional. Sampai saat ini dibentuk lima kantor regional, yakni Amerika Latin dan Karibia berpusat di Cile, Asia Pasifik berpusat di Inggris dan negara-negara maju juga berpusat di London, Inggris<sup>7</sup>

## **B. Tinjauan Umum Tentang Konsumen dan Pelaku Usaha**

### **1. Pengertian Konsumen**

---

<sup>7</sup> Celina Tri Siwi Kristiyanti, 2008, *Hukum Perlindungan Konsumen*, cetakan I, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 2

Pengertian konsumen berdasarkan Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Adapun unsur konsumen berdasarkan Undang-undang Perlindungan Konsumen, antar lain:

- i. Setiap Orang
- ii. Pemakai
- iii. Barang dan/atau jasa
- iv. Yang Tersedia Dalam Masyarakat
- v. Bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, makhluk hidup lain
- vi. Barang dan/atau Jasa itu tidak untuk Diperdagangkan

Pengertian konsumen dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen ini dipertegas, yakni hanya konsumen akhir. Batasan itu sudah biasa dipakai dalam peraturan perlindungan konsumen diberbagai negara. Secara teoritis hal demikian terasa cukup baik untuk mempersempit ruang lingkup pengertian konsumen walaupun dalam kenyataanya sulit untuk menetapkan batas-batas seperti itu.

Pengertian Pelaku Usaha menurut Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah:

“setiap orang atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun badan usaha yang didirikan dan bukan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui

perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi”

Pengertian Pelaku Usaha yang diatur dalam pasal tersebut berarti sangat luas, yaitu meliputi semua orang atau badan usaha yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang melakukan usaha di Indonesia.

### **C. Tinjauan Umum tentang Pangan Jajanan Anak Sekolah**

Pangan jajanan dapat dibagi menjadi empat kelompok yaitu, pertama makanan utama atau “*maindish*” contohnya nasi rames, nasi rawon, nasi pecel dan sebagainya; kedua penganan atau snack contohnya bakso tusuk, onde-onde, pisang goreng, tempura, otak-otak dan sebagainya; ketiga adalah golongan minuman contohnya es teller, es buah, teh kopi, dawet dan sebagainya; dan yang keempat adalah buah-buahan contohnya mangga, jambu air, dan sebagainya.

Keamanan pangan didefinisikan sebagai kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia yang telah di atur dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan. Pangan aman adalah pangan yang tidak mengandung bahaya keamanan pangan yang terdiri atas biologis atau mikrobiologis, kimia dan fisik.

Salah satu keamanan pangan yang masih memerlukan pemecahan yaitu penggunaan bahan tambahan pangan (BTP), untuk berbagai keperluan. Penggunaan bahan tambahan makanan dilakukan pada industri pengolahan pangan maupun dalam pembuatan, berbagai pengaruh jajanan yang umumnya dihasilkan oleh industri kecil atau rumah tangga. Pengguna BTP (

Bahan Tambahan Pangan) dalam proses produksi perlu di waspadai bersama baik oleh produsen maupun konsumen. Dampak dapat berakibat positif maupun negatif bagi masyarakat. Penyimpangan dalam penggunaannya akan membahayakan konsumen khususnya anak-anak sekolah.

#### **D. Pertanggung jawaban Pelaku Usaha**

Pelaku Usaha bertanggungjawab terhadap kewajibannya sesuai dengan peraturan yang berlaku kepada konsumen pangan jajanan anak di luar lingkungan sekolah diatur dalam beberapa peraturan yang telah ditetapkan. Kewajiban Pelaku Usaha sudah jelas diatur dalam Pasal 7 huruf b dan d UUPK Nomor 8 Tahun 1999, meliputi:

- Memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberikan penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;
- Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;

Berdasarkan huruf b dan d dari kewajiban Pelaku Usaha yang telah diatur diatas, faktanya Pelaku Usaha pangan jajanan anak sekolah tidak memenuhi kewajibannya tersebut. Berdasarkan hasil wawancara Penulis dengan para Pelaku usaha adalah:

- a. Bahwa Penjual bakso tusuk, cilog maupun sosis goreng tidak memberikan informasi dengan benar dan jelas kepada konsumen mengenai bahan yang digunakan.

- b. Barang atau Pangan yang dijual para Pelaku Usaha baik itu bakso tusuk maupun cilog tidak terjamin kualitas dari bahan pangan yang digunakan dan tidak sesuai standar ketentuan bahan tambahan pangan yang berlaku.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan, agar pelaku usaha mencegah tercemarnya pangan olahan oleh cemaran biologis, kimia dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan dan membahayakan kesehatan. Adapun hasil penelitian penulis dengan pelaku usaha yaitu:

- a. Bapak Yanto penjual sosis goreng menyajikan jajanan tanpa memakai pelindung tangan maupun air untuk membersihkan tangan sebelum melakukan penyajian jajanan. Hal ini menyebabkan cemaran fisik terhadap pangan jajanan.
- b. Bapak Yanto menyimpan sosis tidak menggunakan tempat sebagai alas, tapi langsung pada tempat yang terbuat dari kayu dan tidak ada alat untuk menutup atau melindungi sosis dari debu dan asap kendaraan.
- c. Bapak Anang penjual bakso tusuk juga menyajikan jajanan dengan menggunakan tangan dan sendok yang telah disediakan. Hal ini juga menyebabkan cemaran fisik terhadap pangan jajanan.

Dalam Undang-undang nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan, Pasal 75 dirumuskan bahwa setiap orang yang melakukan produksi Pangan untuk diedarkan, dilarang menggunakan:

- a. Bahan Tambahan Pangan yang melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan; dan/atau
- b. Bahan yang dilarang digunakan sebagai bahan tambahan Pangan.

Beberapa Pelaku Usaha seperti cilog menggunakan bahan tambahan yaitu biang gula dan vetsin yang digunakan sebagai bahan utama untuk membuat bumbu yang akan disajikan dengan cilog tanpa mengetahui akibat buruk mengkonsumsi biang gula dan vetsin secara terus menerus.

## **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan serta data yang didapatkan oleh penulis mengenai pertanggung jawaban Pelaku Usaha terhadap kewajibannya sesuai dengan peraturan yang berlaku kepada konsumen pangan jajanan anak diluar lingkungan sekolah dasar yaitu tanggung pelaku usaha masih kurang bertanggung jawab dalam memenuhi kewajibannya. Dalam prakteknya, sebagian besar pelaku usaha tidak memperhatikan kebersihan baik dari dalam diri pelaku usaha tersebut maupun kebersihan lingkungan sekitarnya yang mengakibatkan pangan jajanan jadi tercemar. Masih banyak pula pelaku usaha yang tidak tahu dan tidak memahami tentang kewajiban-kewajibannya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang apa yang harus dilakukan dan apa yang tidak dapat dilakukan, sehingga masih banyak pelaku usaha yang tidak memenuhi syarat dalam memperdagangkan pangan jajanan anak.

### **B. Saran**

Berdasarkan uraian dari kesimpulan di atas, maka penulis mengemukakan saran terhadap Pelaku usaha, Masyarakat dan Pemerintah sebagai berikut:

- a. Pelaku usaha
  - Pelaku usaha diharapkan menjaga kebersihan baik dari diri pelaku usaha itu sendiri maupun lingkungan tempatnya

berjualan. Menyediakan tempat untuk mencuci tangan setiap kali hendak menangani makanan, menyiapkan makanan dengan menggunakan alat perlengkapan atau dengan menggunakan alas tangan.

- Diharapkan adanya kesadaran yang tinggi dari Pelaku usaha agar menjual pangan jajanan dengan standar atau aturan-aturan yang telah ditentukan, kesadaran akan pentingnya kesehatan konsumennya.
- Diharapkan juga bagi Pelaku usaha untuk inisiatif mencari informasi dan mengikuti penyuluhan yang berkaitan dengan pangan jajanan anak sekolah untuk menambah pengetahuannya tentang pangan jajanan yang sehat dan aman untuk dikonsumsi.

b. Masyarakat

- Masyarakat dalam hal ini meliputi Orang Tua, Anak, dan Guru, yang diharapkan untuk selalu memberitahu dan menjelaskan adanya bahaya-bahaya yang terkandung dari jajanan-jajanan yang tidak aman untuk dikonsumsi.
- Mengajarkan kepada anak-anak untuk memilih jajanan yang sehat, yang baik, dan yang aman untuk dikonsumsi bagi tubuh.
- Bagi Orang Tua diharapkan untuk aktif mencari informasi yang berkaitan dengan pangan jajanan anak sekolah.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Celina Tri Siwi Kristiyanti, 2008, *Hukum Perlindungan Konsumen*, cetakan I, Sinar Grafika, Jakarta

Shidarta, 2006, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, PT Grasindo, Jakarta

### Website

<http://www.solopos.com/2011/04/20/135-persen-jajanan-anak-sumbang-kasus-keracunan-94112>

<https://itp08ub.files.wordpress.com/2012/03/5-pengaturan-dan-penggunaan-btp.pdf>

<http://jogja.solopos.com/baca/2011/07/25/bpom-diy-temukan-7-jenis-jajanan-berbahaya-147881>

### Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Lembaran Negara RI Tahun 1999, No. 42, Tambahan Lembaran Negara RI No. 3821



Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Lembaran Negara RI Tahun 2012, No. 227, Tambahan Lembaran Negara RI No. 5360

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Lembaran Negara RI Tahun 2009 No. 144, Tambahan Lembaran Negara RI No. 5063

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 033 Tahun 2012 tentang Bahan Tambahan Makanan. Berita Negara RI Tahun 2012, No. 757